

Vergaderjaar 2012–2013

33 699

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Op 26 juni is de Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Verordening 604/2013) gepubliceerd in het Publicatieblad (PbEU 2013, L 180) (hierna: de Verordening).

De Verordening is een herschikking van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 (hierna: de oude Verordening). Daarnaast worden enkele voorschriften van de Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: de Uitvoeringsverordening) opgenomen in deze Verordening. Deze Verordening is onderdeel van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en heeft zijn grondslag in artikel 78, tweede lid, onderdeel e van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 44 is de Verordening van toepassing op de eerste dag van de zesde maand na inwerkingtreding ervan. Dit betekent dat de Verordening op 1 januari 2014 van toepassing is. Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de Verordening. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel uitvoering gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 27 september 2012, C-179/11 (Cimade). In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de inhoud van de Verordening en de uitvoering van de Verordening, in het bijzonder voor zover deze leidt tot wijzigingen in de Vreemdelingenwet

2000. De uitvoering van het bovengenoemde arrest komt aan het slot aan de orde, voor de implementatietabel.

Inhoud van de Verordening

Het doel van de Verordening is onveranderd ten opzichte van de oude Verordening: doel is vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat voor behandeling van een asielverzoek van een vreemdeling. In een gebied zonder controles aan de binnengrenzen is het feitelijk mogelijk voor asielzoekers om van de ene naar de andere lidstaat te reizen, en in meer dan één lidstaat een asielverzoek in te dienen. Teneinde te voorkomen dat iedere lidstaat opnieuw gehouden is een inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek te geven, en daarmee het doorreizen te beperken is een procedure nodig om te bepalen wie er verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een van de lidstaten wordt ingediend. Enerzijds dient de Verordening de toegang tot de procedures voor het al dan niet toekennen van de internationale beschermingsstatus te waarborgen en een snelle behandeling van asielverzoeken mogelijk te maken. Anderzijds dient de Verordening te voorkomen dat door vreemdelingen in verschillende lidstaten een asielverzoek wordt ingediend, uitsluitend om het verblijf in de lidstaten te verlengen.

Samenvattend zijn de belangrijkste wijzigingen in de herschikte Verordening:

1. De reikwijdte van de Verordening wordt uitgebreid naar subsidiaire bescherming. Dit heeft geen betekenis voor de Nederlandse asielprocedure op zichzelf, omdat er in Nederland geen onderscheiden procedures zijn voor vreemdelingen die subsidiaire bescherming verzoeken en degenen die bescherming zoeken op grond van het Vluchtelingenverdrag. Wel heeft deze wijziging tot gevolg dat subsidiair beschermden niet langer kunnen worden overgedragen op grond van de Verordening, waardoor wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 wenselijk is. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.
2. Er worden termijnen vastgesteld voor het indienen van terugnameverzoeken. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de termijnen wordt ingediend, komt de verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek te berusten bij de lidstaat waar het nieuwe asielverzoek is ingediend.
3. De waarborgen voor personen die onder de Verordening vallen worden versterkt door voorgeschreven informatievoorziening, rechtsbescherming, respect voor de mensenrechten en het beperken van inbewaringstelling.
4. De eenheid van het gezin in de asielprocedure wordt versterkt door ook verantwoordelijkheid te leggen bij de lidstaat die een gezinslid subsidiaire bescherming heeft verleend.
5. De Verordening bevat enkele specifieke waarborgen ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen.
6. De Verordening roept een stelsel van vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en beheersing van asielcrises in het leven.

Niet alle wijzigingen in de Verordening leiden tot wijziging in de Nederlandse wetgeving: het materiële beoordelingskader wordt rechtstreeks ontleend aan de Verordening. Wijzigingen die hierop betrekking hebben kunnen vorm krijgen door feitelijke handelingen in de uitvoeringspraktijk. In de onderstaande toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de herschikking van de Verordening, ook wanneer deze geen gevolgen heeft voor de Nederlandse wetgeving, maar wel van belang is voor de uitvoeringspraktijk. Wanneer een artikel volledig of vrijwel volledig

overeenkomt met een artikel uit de oude Verordening, dan wordt volstaan met de constatering dat dit het geval is.

Hoofdstuk I bevat het doel (artikel 1) en de definities (artikel 2) van de Verordening. Dit komt vrijwel overeen met de oude Verordening. De Verordening geeft criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Onder de Verordening wordt een systeem ingesteld, waarbij telkens aan één lidstaat de verantwoordelijkheid wordt toebedeeld voor de inhoudelijke beoordeling van een asielaanvraag. Indien in een andere lidstaat een aanvraag wordt ingediend, hoeft deze het asielverzoek niet inhoudelijk te beoordelen. De verzoeker kan, volgens een in de Verordening voorgeschreven procedure, worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

Hoofdstuk II bevat de algemene beginselen en waarborgen. Artikel 3 bepaalt de toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Een belangrijk nieuw element in artikel 3, tweede lid is dat de overdracht niet plaatsvindt wanneer ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die kunnen resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze bepaling is mede het resultaat van ontwikkeling in de jurisprudentie van het EHRM, arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, nr. 30696/09, JV 2011/68, en het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C 411/10 en C 493/10, N.S. e.a. Het interstatelijk vertrouwensbeginsel blijft het uitgangspunt voor de overdracht, maar hieraan zijn wel grenzen: wanneer ernstig moet worden gevreesd voor onmenselijke of vernederende behandeling in de asielprocedure, hetzij door de behandeling in de lidstaat in de opvangvoorzieningen, hetzij doordat de procedure onvoldoende zorgvuldig is, mag de vreemdeling niet worden overgedragen. Indien het eerst verantwoordelijke land niet om deze redenen verantwoordelijk kan worden gehouden voor behandeling van het verzoek, dan zal worden onderzocht of er op grond van een van de andere criteria van hoofdstuk III een verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. Indien dat niet het geval is, zal een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvinden. Hiervoor is geen wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 noodzakelijk, het verzoek van de vreemdeling zal dan worden behandeld conform de gebruikelijke asielprocedure.

Artikel 4 bevat het recht op informatie voor de vreemdeling over de doelstelling van de Verordening en de procedures. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt door middel van uitvoeringshandelingen een gemeenschappelijke brochure op met informatie. Hierbij zal een afzonderlijke brochure voor minderjarigen worden ontwikkeld. Dit zijn nieuwe elementen.

Op grond van artikel 5 dient er een persoonlijk onderhoud plaats te vinden om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. Ook dit is een nieuw element. Dit onderhoud kan achterwege blijven als de verzoeker is ondergedoken of reeds op andere wijze informatie heeft verstrekt die relevant is voor het bepalen welke lidstaat op grond van de Verordening verantwoordelijk is. Van het onderhoud wordt een schriftelijke samenvatting gemaakt. Ook voor dit onderhoud is geen wetswijziging noodzakelijk. In de praktijk zal de ambtenaar bij wie de ondertekening van het asielformulier plaatsvindt een rapport opmaken van het persoonlijk onderhoud.

In artikel 6 van de Verordening worden de waarborgen voor minderjarigen geregeld. Het belang van het kind staat voorop bij alle procedures in het kader van de Verordening. Niet begeleide minderjarigen worden

bijgestaan en vertegenwoordigd door een vertegenwoordiger. Het belang van het kind wordt mede bepaald door:

- de mogelijkheden van gezinshereniging;
- het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige;
- veiligheid en beveiligingsoverwegingen; en
- het standpunt van de minderjarige.

Dit kan worden beschouwd als een verankering en nadere concretisering van het belang van het kind, zoals dit reeds in artikel 3 van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) is neergelegd, bij toepassing van de Verordening.

In hoofdstuk III zijn de criteria voor het aanwijzen van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat opgenomen. Hier zijn bepalingen over de rangorde van de criteria voor vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat (artikel 7), minderjarigen (artikel 8), gezinsleden die internationale bescherming genieten (artikel 9), gezinsleden die om internationale bescherming verzoeken (artikel 10), de gezinsprocedure (artikel 11), afgifte van verblijfstitels of visa (artikel 12), binnenkomst en/of verblijf (artikel 13), visumvrijstelling (artikel 14) en verzoeken in een internationale transitzone van een luchthaven (artikel 15) opgenomen. Welke lidstaat met toepassing van deze criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wordt ingevolge artikel 7, tweede lid, bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

De Verordening is op dezelfde uitgangspunten gebaseerd als de oude Verordening, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming ligt bij de lidstaat die de belangrijkste rol heeft gespeeld bij de toegang tot of het verblijf in de lidstaten, met enkele uitzonderingen om de eenheid van het gezin te beschermen. De criteria voor bepaling van de verantwoordelijke lidstaat en de rangorde van deze criteria zijn in grote lijnen ongewijzigd ten opzichte van de oude Verordening. Het gaat om: de mogelijkheden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van leden van een gezin door dezelfde lidstaat, het bezit van een visum of een verblijfsvergunning, binnenkomst en verblijf en tot slot, wanneer er op de andere criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend. Er is echter tevens een aantal wijzigingen. Ingevolge artikel 8, eerste lid kan de aanwezigheid van een broer of zus in een lidstaat, net zozeer als de aanwezigheid van een ander gezinslid, doorslaggevend zijn voor het vestigen van de verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaat. Dit is een belangrijke aanvulling ten opzichte van de oude Verordening, waar alleen de aanwezigheid van een gezinslid in de eerste graad verantwoordelijkheid vestigde. Ingevolge artikel 8, tweede lid is de aanwezigheid van een familielid waarvan vaststaat dat deze voor de niet-begeleide minderjarige kan zorgen ook een criterium op grond waarvan de verantwoordelijkheid kan worden aangenomen. De vereniging met een gezins- of familielid vindt slechts plaats mits dit in het belang is van de minderjarige (artikel 8, tweede lid). De uitbreiding van deze kring van gezins- en familieleden waarmee de alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt verenigd, heeft geen gevolgen voor de Nederlandse wetgeving. Wel zal er in de praktijk in meer gevallen onderzoek moeten worden gedaan naar gezins- en familieleden in een andere lidstaat. De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende de identificatie van gezinsleden, broers en zussen of familieleden van de alleenstaande minderjarige vreemdeling. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen eenvormige procedures voor overleg en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten vast.

De artikelen 9 en 10 komen overeen met de artikelen 7 en 8 van de oude Verordening, behoudens het voorschrift dat de uiting van de wens van betrokkenen schriftelijk dient te geschieden. Hieraan zal in de praktijk vormgegeven worden. Artikel 11 komt overeen met artikel 14 van de oude Verordening. Artikel 12 komt overeen met artikel 9 van de oude Verordening. Artikel 13 komt overeen met artikel 10 van de oude Verordening. Artikel 14 komt overeen met artikel 11 van de oude Verordening. Artikel 15 komt overeen met artikel 12 van de oude Verordening.

Hoofdstuk IV bevat bepalingen over afhankelijke personen (artikel 16) en de discretionaire bepalingen (artikel 17). In de Verordening wordt het belang benadrukt van eenheid van het gezin bij asielpcedures in verschillende lidstaten, door de verantwoordelijkheid in meer gevallen te leggen bij een lidstaat waar reeds gezinsleden verblijven. Artikel 16, eerste lid komt bijna geheel overeen met artikel 15, tweede lid van de oude Verordening, met uitzondering van de toevoeging van broer en zus. In artikel 16, tweede lid wordt bepaald dat indien een kind, broer, zus of ouder in een andere lidstaat wettig verblijft, de verzoeker met deze wordt verenigd, tenzij de gezondheidstoestand van de verzoeker dit niet toelaat. De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende de in acht te nemen elementen voor het beoordelen van de afhankelijkheidsrelatie, de verwantschapsrelatie en het vermogen van de betrokkene om voor de afhankelijke persoon te zorgen. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen eenvormige procedures voor overleg en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten vast. Artikel 17 is een samenvoeging van artikel 15 van de oude Verordening en artikel 13 van de Uitvoeringsverordening.

In hoofdstuk V worden de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat bepaald. Centraal staat de verplichting om de vreemdeling die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat over te nemen respectievelijk terug te nemen (artikel 18). De beëindiging van de verantwoordelijkheid is geregeld in artikel 19. Artikel 18 komt grotendeels overeen met artikel 16, eerste lid van de oude Verordening. Nieuw element is dat artikel 18, vierde lid bepaalt dat indien de verantwoordelijke lidstaat de behandeling van een verzoek had gestaakt omdat de verzoeker het verzoek had ingetrokken voordat in eerste aanleg een inhoudelijke beslissing was genomen, die lidstaat er voor zorgt dat de verzoeker gerechtigd is te verzoeken dat de behandeling van zijn verzoek wordt afgerond, of een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen dat niet wordt behandeld als een volgend verzoek als bedoeld in Richtlijn 2005/85/EG. Artikel 19 komt inhoudelijk overeen met artikel 16, tweede tot en met vierde lid van de oude Verordening.

Hoofdstuk VI bevat de over- en terugnameprocedures, en bevat bepalingen over het begin van de procedure (artikel 20), indiening van een overnameverzoek (artikel 21), beantwoording van een overnameverzoek (artikel 22), indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek is ingediend (artikel 23), indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat geen nieuw verzoek is ingediend (artikel 24), beantwoording van een terugnameverzoek (artikel 25), kennisgeving van een overdrachtsbesluit (artikel 26), rechtsmiddelen (artikel 27), bewaring (artikel 28), werkwijzen en termijnen (artikel 29), kosten van de overdracht (artikel 30), uitwisseling van relevante informatie voordat de overdracht wordt verricht (artikel 31), uitwisseling van gezondheidsgegevens voordat de overdracht wordt verricht (artikel 32) en een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing (artikel 33).

Artikel 20 komt overeen met artikel 4 van de oude Verordening. Artikel 21 komt overeen met artikel 17 van de oude Verordening. Artikel 22 komt overeen met artikel 18 van de oude Verordening. Artikel 23 bepaalt de procedures voor terugnameverzoeken wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming is ingediend. Nieuw element is dat indien het verzoek tot terugname niet binnen de in het artikel vermelde termijnen wordt ingediend, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek komt te berusten bij de lidstaat waar het nieuwe asielverzoek is ingediend. Artikel 24 bepaalt de procedures voor terugnameverzoeken wanneer er in de verzoekende lidstaat geen nieuw verzoek om internationale bescherming is ingediend. Nieuw element is de verplichting dat in het verzoek tot terugname niet binnen de vermelde termijnen wordt ingediend, de lidstaat op het grondgebied waarvan de vreemdeling zich ophoudt, de vreemdeling de gelegenheid biedt een nieuw asielverzoek in te dienen. Artikel 25 komt overeen met artikelen 20, eerste lid onder b en c. Artikel 26 komt grotendeels overeen met artikel 19 van de oude Verordening. Een belangrijke wijziging is echter opgenomen in de aanhef, dat spreekt van een «overdrachtsbesluit». Ook in artikel 27 wordt gesproken van een overdrachtsbesluit. Dit leidt tot wijziging van Nederlandse wetgeving, en leidt tot de introductie van het overdrachtsbesluit in de Vreemdelingenwet 2000. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de volgende paragraaf.

Artikel 27 stelt beroep of bezwaar open tegen het overdrachtsbesluit. Een belangrijk verschil ten opzichte van de oude Verordening is dat niet langer bepaald wordt dat beroep tegen een overdrachtsbesluit geen opschortende werking heeft. Het derde lid laat de keuze tussen drie verschillende stelsels. Het Nederlandse stelsel komt overeen met het stelsel zoals geschetst in onderdeel c. In het vijfde lid en zesde lid wordt de toegang tot rechtsbijstand en taalkundige bijstand geregeld. Artikel 28 limiteert de gronden en de duur van bewaring van vreemdelingen die onder de Verordening vallen. Dit leidt tot het introduceren van een nieuwe grondslag voor bewaring in de Vreemdelingenwet 2000. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de volgende paragraaf. Artikel 29 regelt de werkwijzen en termijnen. Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 19 van de oude Verordening. Een nieuw element is de garantiebepaling dat overdrachten in de vorm van gecontroleerd vertrek of onder geleide gebeuren op een humane wijze, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid. Een tweede nieuw element is dat wanneer een overdracht ten onrechte heeft plaatsgevonden, de overdragende lidstaat betrokkene onmiddellijk terugneemt. Artikel 30 ziet op de kosten voor de overdracht. De kosten komen voor rekening van de overdragende lidstaat. Artikel 31 regelt de uitwisseling van relevante informatie voordat een overdracht wordt verricht. Centraal staat de uitwisseling van informatie die noodzakelijk is voor de verlening van medische zorg aan de vreemdeling die wordt overgedragen (tweede lid, onderdeel a). De uitwisseling van deze gezondheidsgegevens wordt nader uitgewerkt in artikel 32. Teneinde de informatie-uitwisseling te vergemakkelijken, stelt de Commissie een standaardformulier vast. Tevens stelt de Commissie een gemeenschappelijke gezondheidsverklaring op. Dit leidt niet tot wijziging in de Nederlandse wetgeving, maar leidt wel tot enkele aanpassingen in de overdrachtspraktijk indien deze bijzondere omstandigheden zich voordoen.

Artikel 33 bevat een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing. Dit mechanisme is een nieuw element dat tijdens de onderhandelingen is toegevoegd, ter vervanging van het opschortingsmechanisme van het oorspronkelijke voorstel tot herschikking van de Verordening. Zowel het opschortingsmechanisme als het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing zijn in de definitieve Verordening terecht gekomen. Met het mechanisme moet doeltreffend en

tijdig kunnen worden gereageerd op situaties waarin de toepassing van de Verordening in gevaar zou kunnen komen, met rechtstreekse gevolgen voor de aanvragers in de betrokken lidstaat, als gevolg van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat, of problemen met de werking ervan. Doel ervan is te zorgen voor een doeltreffende samenwerking en wederzijds vertrouwen en solidariteit op te bouwen tussen de lidstaten, door een crisis in het asielstelsel van één of van meer lidstaten te voorkomen of, zo nodig, te beheersen. In dit geleidelijke proces worden alle betrokken partijen (de lidstaat die met een crisis te maken krijgt, de Commissie, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Raad en het Europees Parlement (EP)) uitvoerig geïnformeerd en zo nodig bij het proces betrokken.

Wanneer in een van de lidstaten sprake is van een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel, dan wel wanneer zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel, richt de Commissie in samenwerking met het EASO aanbevelingen aan die lidstaat en doet het verzoek om een preventief actieplan op te stellen. Het preventieve actieplan heeft tot doel de bijzondere druk op het asielstelsel, dan wel de problemen in de werking van het asielstelsel te boven te komen, en waarborgt daarbij de bescherming van grondrechten van asielzoekers. Een lidstaat kan naar eigen inzicht en op eigen initiatief een preventief actieplan opstellen. Over dit plan wordt periodiek verslag uitgebracht aan de Raad en de Commissie. Wanneer de Commissie constateert dat de uitvoering van het preventieve actieplan niet het gewenste resultaat heeft bereikt, of wanneer de situatie uitmond in een crisis, dan kan de Commissie de lidstaat verzoeken een actieplan voor crisisbeheersing op te stellen. Ook in dat actieplan wordt de naleving van de grondrechten van asielzoekers gewaarborgd. Om de drie maanden wordt verslag uitgebracht aan de Commissie. De Commissie informeert het EP en de Raad. De Raad en het EP kunnen gedurende het hele proces om informatie verzoeken en politieke sturing geven. Ook kunnen zij bespreken welke solidariteitsmaatregelen zij passend achten.

Voor Nederland valt niet te verwachten dat deze bepaling snel actueel zal worden met betrekking tot het Nederlandse asielstelsel. Wel heeft het mechanisme gevolgen voor de informatieverplichtingen die de Nederlandse overheid heeft ten opzichte van het EASO. Teneinde het monitoren van het EASO mogelijk te maken zal door de Nederlandse overheid kwantitatieve en kwalitatieve informatie worden verstrekt aan het EASO. De bevoegdheid kan tevens actueel worden wanneer er zich in een ander Europees land problemen voordoen in de werking van het asielstelsel. In dat geval zal de Nederlandse regering via de Europese Raad invloed kunnen uitoefenen op dit proces.

Hoofdstuk VII bevat bepalingen over administratieve samenwerking. Het gaat hierin om bepalingen over informatie-uitwisseling (artikel 34), bevoegde autoriteiten en middelen (artikel 35) en administratieve regelingen (artikel 36). Artikel 34 komt overeen met artikel 21 van de oude Verordening. Artikel 35 komt overeen met artikel 22 van de oude Verordening, met uitzondering van het derde lid, dat bepaalt dat de autoriteiten de nodige opleiding krijgen betreffende de toepassing van de Verordening, en het vierde lid, dat bepaalt dat de Commissie kanalen vaststelt voor de elektronische verzending van verzoeken e.d. Artikel 36 komt inhoudelijk overeen met artikel 23 van de oude Verordening.

Hoofdstuk VIII ziet op bemiddeling bij geschillen tussen lidstaten over de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek. Artikel 37 roept een bemiddelingsprocedure in het leven, voor het geval lidstaten

het oneens zijn over de toepassing van de Verordening. Deze bepaling komt overeen met artikel 14 van de Uitvoeringsverordening.

In hoofdstuk IX zijn de overgangs- en slotbepalingen opgenomen. Hier zijn bepalingen over gegevensbeveiliging en -bescherming (artikel 38 en 39), sancties (artikel 40), overgangsmaatregelen (artikel 41), berekening van termijnen (artikel 42), territoriale werkingsfeer (artikel 43), het comité (artikel 44), uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie (artikel 45), toezicht en evaluatie (artikel 46), statistieken (artikel 47), intrekking van de eerdere verordening 343/2003 (artikel 47) en inwerkingtreding en toepasselijkheid opgenomen (artikel 48).

Artikel 38 bepaalt dat lidstaten alle passende maatregelen nemen om de veiligheid van de verzonden persoonsgegevens te garanderen. Een nationale toezichthoudende autoriteit ziet toe op de gegevensverwerking. In Nederland is dit het College voor de bescherming van persoonsgegevens (CBP), op grond van artikel 51 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Artikel 39 bepaalt dat de autoriteiten gebonden zijn aan de in het nationale recht bepaalde geheimhoudingsregels. Artikel 40 bepaalt dat maatregelen worden genomen zodat misbruik van gegevens die in het kader van de Verordening worden verwerkt, wordt bestraft. Artikel 41 bevat overgangsmaatregelen. Artikel 42 stelt de berekening van termijnen vast, en komt overeen met artikel 25 van de oude Verordening. Artikel 43 komt overeen met artikel 26 van de oude Verordening. Artikel 44 komt inhoudelijk overeen met artikel 27 van de oude Verordening. Artikel 45 bevat de voorwaarden voor uitoefening van de bevoegdheden tot gedelegeerde handelingen door de Commissie. Artikel 46 ziet op toezicht en evaluatie, deze bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 28 van de oude Verordening. Artikel 47 bepaalt dat de lidstaten statistieken verstrekken over migratie en internationale bescherming. Artikel 48 bepaalt dat de oude Verordening, en enkele bepalingen van de uitvoeringsverordening worden ingetrokken. Artikel 49, tot slot, bepaalt de inwerkingtreding.

Uitvoering van de Verordening in Nederlandse wet- en regelgeving

Niet alle wijzigingen van de Verordening leiden, zoals hierboven reeds opgemerkt, tot wijziging in de Nederlandse wet- en regelgeving. De Verordening betekent een aantal wijzigingen voor de Vreemdelingenwet 2000:

1. het creëren van een grondslag voor de Minister om een overdrachtsbesluit te nemen;
2. het creëren van een afwijzingsgrond voor vreemdelingen die al in een andere lidstaat internationale bescherming genieten;
3. het creëren van een nieuwe grondslag voor bewaring van degenen die op grond van de Verordening kunnen worden overgedragen (Dublinclaimanten);
4. het vervroegen van het moment voor indiening van de formele asielaanvraag.

Hieronder wordt op de afzonderlijke maatregelen ingegaan.

Ad. 1 Overdrachtsbesluit

Op grond van artikel 26 van de Verordening dient de betrokken vreemdeling in kennis te worden gesteld van het besluit tot overdragen. Teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij het bestaande stelsel wordt, analoog aan het terugkeerbesluit, een afwijzende beschikking voor een asielaanvraag vanwege het feit dat een ander land op grond van de Verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag

aangemerkt als een overdrachtsbesluit. Daarnaast dient er de mogelijkheid te zijn om ambtshalve een overdrachtsbesluit uit te reiken. Een ambtshalve besluit is noodzakelijk, indien de vreemdeling geen asielaanvraag in Nederland heeft ingediend, maar zich wel illegaal in Nederland bevindt.

Conform het bestaande stelsel kan beroep worden ingesteld tegen het besluit. Beroep tegen een afwijzing van de asielaanvraag op grond van artikel 30, eerste lid, onder a Vreemdelingenwet 2000 heeft op grond van artikel 82, tweede lid, onder c van die wet geen schorsende werking. Hiervoor dient de voorzieningenrechter een door de vreemdeling ingediend verzoek om een voorlopige voorziening toe te wijzen. De Verordening laat expliciet ruimte voor deze werkwijze (artikel 27, derde lid, onderdeel c).

De Dublinclaimant krijgt gedurende een periode van vier weken de tijd om zich vrijwillig te begeven naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van overweging 24 van de Verordening, en in lijn met de vertrektermijn zoals deze bij een terugkeerbesluit wordt gehanteerd (artikel 62 Vreemdelingenwet 2000). Deze periode voor vrijwillig vertrek kan achterwege blijven of worden ingekort op grond van het risico dat de vreemdeling zich aan toezicht zal onttrekken, onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, een gevaar vormt voor de openbare orde, of indien de overdrachtstermijn van zes maanden, gegeven in artikel 29, tweede lid van de Verordening in gevaar komt. De overdracht wordt doorgaans ruim binnen deze termijn gerealiseerd.

Op grond van de Regeling rechtstreeks beroep (bijlage 1 bij de Awb) staat tegen een afwijzende beschikking, tevens overdrachtsbesluit rechtstreeks beroep open. Het voorstel voorziet tevens in rechtstreeks beroep bij een ambtshalve overdrachtsbesluit.

Ad. 2 Afwijzing van de aanvraag bij internationale bescherming in een andere lidstaat

De Dublinverordening ziet op de overdracht van personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. De verordening ziet derhalve niet op de overdracht van personen die reeds in een lidstaat internationale bescherming genieten. De doelstelling van de verordening is het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor het beoordelen van het verzoek om internationale bescherming. Bij een toegekende status is er geen behandeling van het verzoek meer noodzakelijk. De overdracht van personen die internationale bescherming genieten, valt dus buiten de reikwijdte van de Dublinverordening. Indien iemand internationale bescherming geniet, is hij geen verzoeker meer in de zin van artikel 2, onderdeel d, van de verordening en is de verordening niet meer van toepassing.

Ook de Procedurerichtlijn (herschikking) ondersteunt deze interpretatie: artikel 33, eerste lid, van de richtlijn constateert dat een aanvraag niet in behandeling hoeft te worden genomen wanneer de Dublinverordening van toepassing is. Het tweede lid, onderdeel a bepaalt dat een aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard wanneer een andere lidstaat aan betrokkene internationale bescherming heeft toegekend. Een dergelijke bepaling zou overbodig zijn geweest wanneer de Dublinverordening ook van toepassing was op personen die internationale bescherming genieten.

Hieruit volgt dat onder de nieuwe Verordening subsidiair beschermden niet kunnen worden overgedragen. Omdat er voor deze groep nog geen afwijzingsgrond is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000, zou Nederland een verzoek om internationale bescherming van personen die elders reeds subsidiaire bescherming genieten inhoudelijk moeten behandelen. Dit is onwenselijk, en hierom wordt voorgesteld een nieuwe afwijzingsgrond op te nemen.

Indien een vreemdeling in een andere lidstaat is erkend als vluchteling, dan kan de vluchteling mogelijk op grond van artikel 4 van het Verdrag van Straatsburg (Trb. 1981, 239) worden overgedragen naar de vergunningverlenende staat. Als de vreemdeling niet kan worden overgedragen, bijvoorbeeld omdat de vergunningverlenende staat niet is aangesloten bij het Verdrag, omdat hij een andere status heeft dan de vluchtelingenstatus, of omdat de termijn is verstreken, zal hij worden gesommeerd terug te keren naar het land dat de status heeft verleend.

Ad. 3 Inbewaringstelling van Dublinclaimanten

De inbewaringstelling bij Dublinclaimanten is, anders dan bij andere vreemdelingen, niet gericht op terugkeer naar het land van herkomst of ander veilig land waar de toelating gewaarborgd is, maar op overdracht aan een andere lidstaat. In de Verordening is een midden gezocht tussen enerzijds het belang van terughoudendheid ten aanzien van vrijheidsontneming en anderzijds het belang van een effectieve overdracht. Daarbij dient in het kader van de Verordening nog in acht te worden genomen, dat er sprake dient te zijn van een «significant risico op ontduiking», ten opzichte van «risico op ontduiking» zoals dit in de Terugkeerrichtlijn wordt gehanteerd.

Teneinde recht te doen aan de kennelijke bedoeling van de Europese wetgever, en omwille van de helderheid, is ervoor gekozen om een nieuwe wettelijke grondslag te creëren voor inbewaringstelling van personen die onder de Verordening vallen. Omdat de Verordening rechtstreekse werking heeft, is het niet noodzakelijk en evenmin wenselijk om deze vereisten in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen. Volstaan wordt in de wet met een verwijzing naar artikel 28 van de Verordening. In het onderstaande ga ik nader in op de verschillende gronden voor inbewaringstelling (a) en de termijnen voor in bewaringstelling (b).

a. Gronden voor inbewaringstelling

Ingevolge artikel 28 van de Verordening mag een vreemdeling niet in bewaring worden gesteld enkel en alleen op grond van het feit dat hij onder de reikwijdte van de Verordening valt. Er moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is een significant risico op ontduiking;
- de bewaring is proportioneel en noodzakelijk met het oog op de overdracht; en
- er heeft een individuele beoordeling plaatsgevonden;

Deze voorwaarden gelden rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde vanaf de inwerkingtreding van de Verordening. Dit betekent dat zij niet hoeven worden opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000.

Het element «significant risico op ontduiking» dient te worden uitgewerkt aan de hand van objectieve criteria. Dit zal in het Vreemdelingenbesluit zijn beslag krijgen. Het is niet wenselijk om daar nu al te zeer op vooruit te lopen, maar het uitgangspunt zal zijn dat bewaring van Dublinclaimanten slechts gerechtvaardigd is indien er ten minste sprake is van één zware grond, en daarnaast nog een zware of lichte grond.

Voor de invulling van het begrip zware gronden kan aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zware gronden zijn die gronden die in beginsel op zichzelf al voldoende zijn voor het oordeel dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht en dus geen nadere op de specifieke zaak betrekking hebbende toelichting behoeven. Hiervan is sprake indien de vreemdeling:

- a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen en zich in strijd met de Vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;
- b. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;
- c. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
- d. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;
- e. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
- f. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;
- g. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet; dan wel
- h. heeft te kennen gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot vertrek naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielerzoek.

Indien er sprake is van een van deze gronden, en zich daarnaast nog een (zware of andere) grond voordoet, zal in beginsel worden aangenomen dat er sprake is van een significant risico op ontduiking. Dit neemt niet weg dat er in een individueel geval sprake kan zijn van een andere afweging. Zoals ook uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State volgt, kunnen door de vreemdeling aangevoerde feiten en omstandigheden tot de conclusie leiden dat ondanks de aanwezigheid van voldoende gronden, er geen risico op onderduiken bestaat. Indien er geen sprake is van een van deze zware gronden, dan zal worden aangenomen dat er geen significant risico op ontduiking is.

Bewaring wordt beëindigd indien de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten, en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat. Bewaring is dan immers niet langer noodzakelijk en proportioneel.

In sommige gevallen zal het op het moment van inbewaringstelling niet duidelijk zijn of de vreemdeling onder de Verordening valt. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de vreemdeling in Nederland wordt aangetroffen zonder dat hij een asielaanvraag heeft ingediend, en eerst op een later moment blijkt dat hij eerder in een andere lidstaat een asielerzoek heeft ingediend. In dat geval zal de vreemdeling in eerste instantie op grond van artikel 59 in bewaring zijn gesteld, maar zal worden gezien of de bewaring kan worden voortgezet op grond van artikel 59a. Dit kan, wanneer de inbewaringstelling hiertoe voldoende gemotiveerd is, een formaliteit zijn.

b. Termijnen voor bewaring

Op grond van deze Verordening dient bewaring zo kort mogelijk te duren en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de regelingen voor de uitvoering van de overdracht af te ronden. Ten aanzien van bewaring op grond van de Verordening zijn twee verschillende situaties te onderscheiden:

- i. de vreemdeling bevindt zich reeds in bewaring gedurende de Dublinprocedure.
- ii. de vreemdeling bevindt zich niet in bewaring gedurende de Dublinprocedure, maar wordt pas na ontvangst van een akkoord op de claim in bewaring gesteld.

Ad. i

Doorgaans gaat het hier om vreemdelingen die illegaal in Nederland worden aangetroffen, en niet de wens hebben om een asielaanvraag in te dienen, of die wens pas kenbaar maken nadat zij door de politie in het kader van haar toezichtstaken wordt aangetroffen. Indien de vreemdeling op wie de Verordening van toepassing is in bewaring is gesteld, dan dient binnen één maand een overname- of terugnameverzoek worden gedaan. Binnen twee weken dient de bevroegde lidstaat hierop een antwoord te verstrekken. Indien dit niet binnen twee weken is geschied, dan staat dit gelijk aan een aanvaarding van het verzoek, en is de lidstaat verplicht de persoon over of terug te nemen. Na aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek dient binnen zes weken de overdracht te zijn gerealiseerd. Het overschrijden van deze termijnen heeft tot gevolg dat de bewaring dient te worden opgeheven. Wanneer de vreemdeling in beroep gaat en een voorlopige voorziening krijgt toegewezen, wordt de termijn van zes weken gestuit, en kan de bewaring, uiteraard onder de voorwaarde dat deze ook overigens gerechtvaardigd is, voortduren. De termijn van zes weken begint opnieuw te lopen op het moment dat er een definitieve rechterlijke uitspraak is.

Het opheffen van de bewaring wegens overschrijding van termijnen laat onverlet de verantwoordelijkheid van de andere lidstaat zoals deze op grond van de Verordening is vastgesteld. De vreemdeling kan daarna dus alsnog worden overgedragen.

Ad. ii

Doorgaans zal er in deze situatie sprake zijn van een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend. De vreemdeling bevindt zich in deze gevallen doorgaans niet in bewaring gedurende de procedure waarin bepaald wordt welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het asielverzoek. Desalniettemin kan het wenselijk zijn om, wanneer er sprake is van een significant risico op onttrekking, de vreemdeling ter fine van overdracht gedurende een beperkte periode in bewaring te stellen. Dit zal niet in alle gevallen zo zijn, en zal individueel moeten worden beoordeeld aan de hand van het risico op onttrekking, proportionaliteit en noodzakelijkheid. Deze bewaring is, behoudens de algemene bepaling dat bewaring zo kort mogelijk dient te duren, niet aan een specifieke termijn gebonden. Het gaat hier doorgaans om hooguit enkele dagen voorafgaand aan de feitelijke overdracht, maar deze periode kan langer worden wanneer de overdracht gefrustreerd wordt.

De rechtsbescherming tegen bewaring met het oog op overdracht is overeenkomstig het huidige stelsel van rechtsbescherming tegen bewaring geregeld. Afdeling 5 van hoofdstuk 7 van de Vreemdelingenwet betreffende bijzondere rechtsbescherming is van toepassing. Dit betekent onder andere dat er onmiddellijk beroep kan worden ingesteld tegen de inbewaringstelling, en dat er uiterlijk op de achtentwintigste dag na bekendmaking van het besluit de rechtbank hiervan in kennis wordt

gesteld door de Minister. Wanneer de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld. Op grond van artikel 106 kan aan de vreemdeling een vergoeding worden toegekend ten laste van de Staat.

Ad. 4 Formele indiening van de asielaanvraag

De Verordening is opgezet vanuit de gedachte dat de in de Verordening en Uitvoeringsverordening genoemde procedurele handelingen om vast te stellen welke lidstaat een asielaanvraag moet behandelen worden uitgevoerd nadat het verzoek is ingediend (overweging 18, en artikelen 4, eerste lid, 6, vierde lid, 20, eerste lid en 21 eerste lid). Teneinde de nationale systematiek in lijn te brengen met deze EU-systematiek wordt voorgesteld de formele indiening van de asielaanvraag, waarmee thans nog de rust- en voorbereidingstermijn eindigt, te vervroegen.

De ondertekening vindt in de voorgestelde systematiek plaats na melding bij de bevoegde autoriteiten. In de gevallen waarin de rust- en voorbereidingstermijn van toepassing is, vangt deze termijn aan op het moment dat de asielaanvraag wordt ondertekend. Het vervroegen van de formele indiening van de asielaanvraag gebeurt onder behoud van de rust- en voorbereidingstermijn, en met het overigens in stand laten van de huidige algemene asielprocedure. Deze nieuwe systematiek zal gelden voor alle asielverzoeken, en niet alleen voor de vreemdelingen die op grond van de Verordening kunnen worden overgedragen.

Artikel 8, onderdeel m, Vreemdelingenwet 2000 dat voorzag in een verblijfsrecht gedurende de rust- en voorbereidingstermijn kan hierom vervallen. Voor het overige heeft dit een zeer beperkte weerslag op de Vreemdelingenwet 2000, en zal dit in het Vreemdelingenbesluit nader worden uitgewerkt.

De vervroeging van het indienen van het formulier bedoeld in artikel 3.38 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 heeft voor de vreemdeling zelf geen noemenswaardige gevolgen. De rust- en voorbereidingstermijn zal op het moment van de ondertekening starten, en na deze termijn zal de algemene asielprocedure van start gaan. Gedurende deze periode ontleent de vreemdeling zijn recht op verblijf aan artikel 8, onderdeel f.

Uitvoering arrest Cimade (C-179/11)

Een punt, dat niet direct samenhangt met de nieuwe Verordening, maar tevens wordt meegenomen in dit wetsvoorstel is het creëren van legaal verblijf na een afwijzende asielbeschikking voor Dublinclaimanten. In het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 27 september 2012, C-179/11 (Cimade) is bepaald dat de vreemdeling die kan worden overgedragen op grond van de oude Verordening na een afwijzende asielbeschikking rechtmatig verblijf en recht op opvang heeft op grond van de Opvangrichtlijn tot aan de effectieve overdracht. De nieuwe Verordening heeft geen gevolgen voor deze uitleg van de Opvangrichtlijn. Gedurende de periode na afwijzende beschikking behoudt de vreemdeling dus recht op verblijf, opvang en voorzieningen. Het rechtmatig verblijf eindigt wanneer de overdracht is gerealiseerd, of wanneer de vreemdeling Nederland kennelijk uit eigen beweging heeft verlaten.

Het rechtmatig verblijf en het recht op opvangvoorzieningen wordt niet toegekend aan Dublinclaimanten die geen asielverzoek in Nederland hebben ingediend. De Opvangrichtlijn is immers slechts van toepassing op diegenen die in Nederland een asielverzoek indienen.

Regeldruk en administratieve lasten

De Verordening leidt niet tot een verandering in regeldruk of administratieve lasten. De uitvoering past in de normale taakuitvoering van de bestaande uitvoeringsorganisaties, de IND, Vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee en DT&V, en leidt niet tot grote organisatorische wijzigingen.

Implementatietabel

Een Verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde, en behoeft dus geen omzetting, zoals een Richtlijn. Het materiële beoordelingskader wordt rechtstreeks ontleend aan de Verordening, en behoeft slechts praktische uitvoeringshandelingen in voorkomende gevallen. Daarnaast bevat de Verordening een heel aantal grondslagen voor gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen, waardoor op Europees niveau nadere regels kunnen worden gesteld, en zijn er wettechnische bepalingen, zoals de inwerkingtredingsbepaling. Deze komen naar hun aard niet voor implementatie in aanmerking. Hierdoor is voor het merendeel van de Verordening implementatie niet aan de orde. Voor zover de Verordening leidt tot implementatie gaat het om zaken:

- waarvoor de in de uitvoering de noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren dienen te worden gecreëerd;
- waardoor de huidige nationale wetgeving niet langer adequaat is; of
- waarbij in de Verordening een expliciete opdracht aan de lidstaten wordt gegeven om iets op te nemen in de nationale wetgeving.

In de onderstaande implementatietabel zijn hierom slechts die artikelen opgenomen die naar hun aard voor implementatie in aanmerking komen.

Artikel van de Verordening	Uitvoering in Nederlandse wet- en regelgeving
Artikel 20	Artikel 20 heeft geleid tot het vervroegen van de formele indiening van de asielaanvraag. Dit heeft geleid tot een aantal kleine wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000, Dit zal nader worden uitgewerkt in artikel 3.109 e.v. van het Vreemdelingenbesluit.
Artikel 26	Op grond van artikel 26 is in de Vreemdelingenwet 2000 het overdrachtsbesluit gecreëerd. In artikel 44a van de Vreemdelingenwet 2000 wordt een afwijzende asielbeschikking wegens artikel 30, eerste lid, onderdeel a, aangemerkt als een overdrachtsbesluit. In artikel 62b van deze wet wordt een grondslag gecreëerd voor het ambtshalve nemen van een overdrachtsbesluit.
Artikel 27	Op grond van artikel 27 is een afzonderlijke grondslag gecreëerd in artikel 59a van de Vreemdelingenwet 2000 voor inbewaringstelling van Dublinclaimanten, die gebonden is aan de voorwaarden die rechtstreeks kunnen worden ontleend aan artikel 28 van de Verordening. Daarnaast wordt een voorziening getroffen voor de voortzetting van bewaring bij grensgeweigerde Dublinclaimanten. In het Vreemdelingenbesluit zal het element «significant risico» nader worden uitgewerkt aan de hand van objectiveerbare criteria.
Artikel 38	In de uitvoering van artikel 38, eerste volzin is reeds voorzien in artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Feitelijk is de toegang beperkt door een gebruikersnaam en een wachtwoord, dat alleen aan medewerkers is verstrekt die hier uit hoofde van hun functie mee te maken hebben. In de uitvoering van artikel 38, tweede volzin is voorzien. De Eurodac Supervision Coordination Group (ESCG), een samenwerkingsverband van toezichthouders op het Eurodac-systeem waarvan het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en de European Data Protection Supervisor (EDPS) deel uit maken, houdt toezicht op de gegevensverwerking die in het kader van de Verordening plaatsvindt.

Artikel van de Verordening	Uitvoering in Nederlandse wet- en regelgeving
Artikel 39	In de uitvoering van artikel 39 is reeds voorzien in het ambtenarenrecht. Artikel 125a, derde lid van de Ambtenarenwet luidt: »De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.»
Artikel 40	In de uitvoering van artikel 40 is reeds voorzien in het strafrecht. Artikel 272, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht luidt: Hij die enig geheim, waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

In dit artikel worden verschillende definities aan de Vreemdelingenwet 2000 toegevoegd.

Onderdeel B

In sommige gevallen kunnen grensgeweigerde vreemdelingen rechten ontlenen aan de Verordening. Het gaat hierbij om:

- (Afgewezen) asielzoekers uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland;
- Vreemdelingen die met een visum van een andere lidstaat Nederland binnenreizen; en
- Vreemdelingen die na een afgewezen asielaanvraag korter dan drie maanden buiten het Grondgebied van de Unie hebben verbleven.

Vaak is op het moment van grensweigering nog niet bekend dat er sprake is van een Dublinclaimant. Deze vreemdelingen worden dan op grond van artikel 6, eerste en tweede lid in bewaring gesteld. Artikel 28 van de Verordening kan dan nog niet worden toegepast, omdat nog niet duidelijk is dat er sprake is van een Dublinclaimant. Dit wordt anders op het moment dat duidelijk is dat er sprake is van een Dublinclaimant, die overgedragen kan worden aan een andere lidstaat. Op dat moment zijn de vereisten van artikel 28 voor inbewaringstelling immers van toepassing, en kan de voortzetting van bewaring ex nunc worden getoetst door een rechter aan deze vereisten.

Hierom creëert artikel 6a een grondslag voor voortzetting van bewaring en grensweigering bij grensgeweigerde vreemdelingen, bij wie toetsing aan de criteria van artikel 28 van de Verordening plaatsvindt. In de praktijk betekent dit dat op het moment dat duidelijk is dat er sprake is van een Dublinclaimant, en er handelingen worden ondernomen om de vreemdeling te claimen op een ander land, er een afweging plaatsvindt over de voortzetting van de bewaring. Met name zal hier worden gekeken of bij de vreemdeling sprake is van een significant risico op onttrekking aan toezicht. Gedurende de voortzetting van de grensdetentie blijft ook de grensweigering in stand.

Onderdeel C

Onderdeel m kan vervallen, omdat er geen behoefte meer is aan een afzonderlijke grondslag voor verblijf gedurende de rust- en voorbereidingstermijn. De vreemdeling heeft, wegens het naar voren

halen van het formele moment van asielaanvraag, gedurende deze periode immers op grond van artikel 8, onderdeel f, verblijf in afwachting op de beslissing van een asielaanvraag. Daarnaast is behoefte aan een nieuwe toelatingsgrond, die in plaats van het geschrapte onderdeel m kan treden. In het arrest Cimade van het HvJEU van 27 september 2012, C-179/11 is bepaald dat de vreemdeling die kan worden overgedragen op grond van deze Verordening na een afwijzende asielbeschikking rechtmatig verblijf en recht op opvang heeft op grond van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten) tot aan de effectieve overdracht. Omdat het Nederlandse stelsel hiervoor geen voorziening kende, wordt in dit voorstel een nieuwe verblijfsgrond gecreëerd voor deze specifieke situatie. Dit verblijfsrecht eindigt bij realisering van de effectieve overdracht of indien de vreemdeling Nederland kennelijk heeft verlaten.

De vreemdeling heeft Nederland kennelijk verlaten indien hij zich heeft onttrokken aan toezicht.

Onderdeel D

In het eerste lid wordt een nieuwe afwijzingsgrond geïntroduceerd, strekkende tot afwijzing van aanvragen die worden ingediend door vreemdelingen die elders internationale bescherming genieten. Onder internationaal beschermde vreemdelingen vallen zowel verdragsvluchtelingen als subsidiair beschermde. Een subsidiair beschermde is een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade.

Deze afwijzingsgrond is zeer wenselijk, nu deze aanvragen niet meer kunnen worden afgewezen op grond van artikel 30, eerste lid onder a. Overdracht van deze vreemdelingen is immers niet meer mogelijk op basis van de nieuwe Verordening. Tegelijkertijd zou het niet opportuun zijn wanneer de Nederlandse overheid zich zelfstandig een inhoudelijk oordeel zou moeten vormen over de beschermwaardigheid van vreemdelingen, die elders al bescherming hebben gevonden.

In sommige gevallen kan de verdragsvluchteling ook worden overgedragen op grond van een verdragsverplichting tussen Nederland en een ander land. Dit betekent dat de vreemdeling ook onder de afwijzingsgrond van onderdeel e valt. Uitgangspunt is echter op grond van de vaste toetsingsvolgorde dat deze vreemdeling wordt afgewezen onder onderdeel d. Onderdeel e behoudt dan alleen werking voor die vreemdelingen die niet onder onderdeel d vallen. Hierbij valt te denken aan verdragsvluchtelingen die op basis van een verdragsverplichting zullen worden overgedragen naar landen van buiten de EU.

Onderdelen E en F

Deze onderdelen zijn redactionele aanpassingen die voortvloeien uit de wijziging in onderdeel J.

Onderdeel G

In dit artikel wordt een grondslag voor het overdrachtsbesluit in de Nederlandse wetgeving opgenomen, en worden de rechtsgevolgen van dit besluit geregeld. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt

afgewezen indien een ander land, partij bij het Vluchtelingenverdrag ingevolge een verdrag of een dit land en Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Deze afwijzing wordt gelijkgesteld met een overdrachtsbesluit. Een rechtsgevolg van een overdrachtsbesluit bij een afwijzende asielbeschikking is dat de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder m. Zie hiervoor de toelichting bij onderdeel C. Dit verblijfsrecht eindigt bij realisering van de feitelijke overdracht of indien de vreemdeling Nederland kennelijk heeft verlaten. De vreemdeling heeft Nederland kennelijk verlaten indien hij zich heeft onttrokken aan toezicht.

Onderdeel H

In dit artikel wordt een nieuwe grondslag gecreëerd voor de inbewaringstelling van personen die onder de Verordening vallen. Zie voor een verdere toelichting het algemeen deel, onder het kopje «inbewaringstelling».

Onderdeel I

Het opschrift van Hoofdstuk 6 wordt gewijzigd teneinde te verduidelijken dat er bij uitzetting en overdracht sprake is van twee verschillende bevoegdheden.

Onderdeel J

De aanpassing van artikel 61 vloeit voort uit het opnemen van een bepaling over een vertrektermijn bij overdracht.

Onderdeel K

In artikel 62b wordt de grondslag gecreëerd voor een ambtshalve uitvaardigen van een overdrachtsbesluit. Wanneer de vreemdeling geen asielverzoek heeft ingediend in Nederland, sluit dit niet uit dat hij in een ander land een asielverzoek heeft ingediend, en hij kan in het kader van de Verordening worden overgedragen naar dat land. Dit overdrachtsbesluit heeft, anders dan bij een afwijzende asielbeschikking, niet tot gevolg dat de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft en recht heeft op opvang en voorzieningen. Hij valt immers niet onder de reikwijdte van de Opvangrichtlijn.

In artikel 62c wordt, naar analogie van artikel 62, de vreemdeling de mogelijkheid geboden om Nederland uit eigen beweging te verlaten. Deze mogelijkheid is conform overweging 24 van de Verordening, en komt overeen met reeds bestaande praktijk. Indien iemand eigener beweging Nederland wenst te verlaten naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, vervalt de noodzaak om hem onder controle of onder geleide over te dragen. Doordat de Dublinclaimant in sommige gevallen rechtmatig verblijf heeft, kan niet worden gesproken van een vertrekplicht van de Dublinclaimant. Wel heeft het voortzetten van verblijf in Nederland als consequentie dat er na ommekomst van de termijn voor vrijwillig vertrek een bevoegdheid ontstaat om de vreemdeling gedwongen over te dragen.

In het tweede lid wordt het tweede lid van artikel 62 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat wanneer er sprake is van specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld een risico op onttrekking, kan worden afgeweken van het bieden van de mogelijkheid om Nederland eigener beweging te verlaten. Daarnaast kan onze Minister op grond van het derde lid in situaties waarin de overdracht in gevaar komt afwijken van de

termijn van het eerste lid. In sommige omstandigheden, bijvoorbeeld bij herhaalde aanvragen waarbij de overdracht niet heeft plaatsgevonden en niet opnieuw hoeft te worden geclaimd, of wanneer een beroep gegrond wordt verklaard en opnieuw een besluit moet worden genomen, kan de termijn voor overdracht in gevaar komen. In deze specifieke situaties kan het wenselijk zijn om af te wijken van deze periode van vier weken. Voorts wordt in het vierde lid bepaald dat het verblijfsrecht van een Dublinclaimant eindigt wanneer de vreemdeling Nederland kennelijk uit eigen beweging heeft verlaten, danwel de overdracht is gerealiseerd. Deze bepaling is noodzakelijk, nu het rechtmatig verblijf niet langer eindigt bij een afwijzende asielbeschikking.

Het verblijf in Nederland wordt als kennelijk geëindigd beschouwd wanneer de overheid redelijkerwijs mag aannemen dat de vreemdeling definitief vertrokken is. Veelal zal dit het geval zijn wanneer hij of zij definitief het opvangcentrum heeft verlaten en niet meer in beeld is bij de Dienst terugkeer en vertrek. Alvorens wordt aangenomen dat de vreemdeling definitief is vertrokken, zal altijd een adrescontrole plaatsvinden. Het rechtmatig verblijf eindigt van rechtswege wanneer het kennelijke vertrek door de Vreemdelingenpolitie of door de Koninklijke Marechaussee schriftelijk is bevestigd door middel van verzending van een bericht in de geautomatiseerde vreemdelingenadministratie. Dit bericht wordt tevens gebruikt om de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek te informeren over het vertrek van de vreemdeling.

Onderdeel L

Teneinde te verduidelijken dat er bij uitzetting en overdracht sprake is van twee verschillende bevoegdheden, wordt het opschrift van hoofdstuk 6 aangepast.

Onderdeel M

In dit artikel wordt een nieuwe basis gelegd voor de overdracht van Dublinclaimanten, waarbij overdracht ook kan plaatsvinden indien er sprake is van rechtmatig verblijf. Door het reeds genoemde Cimade-arrest heeft de Dublinclaimant rechtmatig verblijf, ook na de afwijzing van de asielaanvraag in Nederland. Onder de oudere wetgeving zag de bevoegdheid tot overdracht echter slechts op niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Bij de overdracht wordt, conform overweging 24 bij de Verordening, de mogelijkheid geboden om vrijwillig te vertrekken. Wanneer door de vreemdeling geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot vrijwillig vertrek, kan vertrek onder toezicht plaatsvinden.

Onderdeel N

De wijziging van artikel 69, tweede lid, vloeit voort uit het vervroegen van het moment van formele indiening van de asielaanvraag. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst enigszins te vereenvoudigen. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn, die start op het moment van ondertekening van de asielaanvraag, kan onderzoek worden gedaan naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, en naar de vraag of de vreemdeling geclaimd kan worden op grond van de Verordening. De wijziging heeft geen gevolgen voor de rechtsbescherming van de vreemdeling.

Onderdeel O

Artikel 73 wordt aangepast om de rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 59a gelijk te trekken met rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 59.

Onderdeel P

In dit onderdeel wordt bepaald dat de kennisgeving die geldt als overdrachtsbesluit voor de toepassing van de rechtsbescherming gelijkgesteld wordt aan een beschikking.

Onderdeel Q

Artikel 73 wordt aangepast om de rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 6a gelijk te trekken met rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 6.

Onderdeel R

Ook dit is een redactionele wijziging, voortvloeiend uit de wijziging in onderdeel J.

Onderdeel S

De eerste wijziging vloeit voort uit het naar voren halen van de formele ondertekening van de asielaanvraag, zie hiervoor ook de toelichting bij onderdeel L. In verband met het invoeren van de afwijzingsgrond in artikel 30, onderdeel d voor vreemdelingen die internationale bescherming genieten wordt onderdeel c van artikel 82, tweede lid aangepast. Tot slot wordt ook het ambtshalve verleende overdrachtsbesluit uitgesloten van schorsende werking in het nieuwe onderdeel e.

Onderdeel T

Dit is een redactionele wijziging teneinde te verduidelijken dat er bij uitzetting en overdracht sprake is van twee verschillende bevoegdheden.

Onderdeel U

Artikel 73 wordt aangepast om de rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 6a gelijk te trekken met rechtsbescherming tegen bewaring op grond van artikel 6.

Onderdeel V

In dit onderdeel wordt een aanwijzing op grond van artikel 6a gelijkgesteld met een besluit, zoals dit nu reeds geldt voor een aanwijzing op grond van artikel 6.

Onderdeel W

In dit onderdeel wordt ook voor de inbewaringstelling van Dublinclaimanten geregeld dat de ambtshalve kennisgeving van de Minister aan de rechtbank wordt aangemerkt als een beroep tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel.

Onderdeel X

In dit onderdeel wordt ook wat betreft de strafbepalingen het handelen in strijd met een verplichting opgelegd krachtens artikel 6a gelijkgesteld met handelen in strijd met een verplichting opgelegd krachtens artikel 6.

Artikel II

In dit artikel wordt de Regeling rechtstreeks beroep aangepast. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling Advisering van de Raad van State is kritisch gekeken naar de huidige formulering van de paragraaf over de Vreemdelingenwet in de Regeling. Zo bevonden zich wat dubbelingen in de regeling. De artikelen 56, 57 en 58 werden zowel direct, als via de afdelingen 3 en 5 van hoofdstuk 7 onder de Regeling gebracht. In deze wijziging zijn deze dubbelingen eruit gehaald, en is het ambts-halve verleende overdrachtsbesluit toegevoegd.

Artikel III

Dit artikel regelt het overgangsrecht. Ten eerste worden de houders van een verblijfsrecht onder artikel 8, onderdeel m, aangemerkt als houders van een verblijfsrecht onder artikel 8, onderdeel f. Dit is van belang, nu onderdeel m een andere strekking krijgt, en, door het vervroegen van het moment van indiening van de formele aanvraag, er gedurende de rust- en voorbereidingstermijn verblijf is op grond van artikel 8, onderdeel f. Ten tweede worden de vreemdelingen op wie de Dublinverordening van toepassing is, die op het moment van inwerkingtreding in bewaring zijn gesteld op grond van artikel 59, geacht in bewaring te zijn gesteld op grond van artikel 59a. Dit geldt niet indien de bewaring op grond van de vereisten van artikel 28 van de Dublinverordening niet langer in stand kan blijven. In de praktijk zal aan degenen die op het moment van het van toepassing worden van de Verordening in bewaring zijn gesteld en voldoen aan deze striktere voorwaarden, een nieuw besluit tot inbewa- ringstelling worden uitgereikt op grond van het nieuwe artikel 59a Vw 2000. Bij of rond deze uitreiking krijgt de vreemdeling de gelegenheid om gehoord te worden, al dan niet in aanwezigheid van zijn advocaat.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. Er wordt naar gestreefd om de wet gelijktijdig met de Verordening in werking te laten treden op 1 januari 2014.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven